

Capítulo 2. Algunas causas de la pobreza	Título
Fogel, Ramón - Autor/a;	Autor(es)
Pobreza y rol del Estado en Paraguay	En:
Asunción	Lugar
CERI, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios	Editorial/Editor
2002	Fecha
	Colección
Asentamientos humanos; Deterioro ambiental; Economía; Distribución del ingreso; Exclusión social; Pobreza; Suelos; Gastos públicos; Corrupción; Paraguay;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Paraguay/ceri/20121129115444/cap2.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



CAPITULO 2

ALGUNAS CAUSAS DE LA POBREZA

2.1.- Factores estructurales e institucionales de la exclusión

En las formulaciones de este capítulo, las preguntas más relevantes ya no tienen que ver solo con cuántos son los pobres y dónde están, sino más bien apuntan a cuáles son los grupos excluidos y a través de qué procesos --culturales, económicos y políticos-- y de qué instituciones; y esto plantea la necesidad de ligar las estrategias de lucha a la pobreza a informaciones y conocimientos sobre procesos de exclusión social, causantes de la pobreza.

Si bien es cierto que pueden existir factores de naturaleza individual, familiar o aún culturales que explican la pobreza, en la formulación de políticas tienen mayor pertinencia los factores estructurales e institucionales. Entre las causas que deben ser encaradas, considerando solo algunas de ellas, pueden mencionarse las institucionales, la concentración del ingreso, el funcionamiento de mercados internacionales, la degradación ambiental, la exclusión del mercado de tierras, y la distorsión de los precios de productos campesinos.

Los aspectos institucionales de la exclusión social comprenden la corrupción en la gestión pública, la baja inversión en maquinarias y equipos y en capital humano¹⁴, políticas tributarias complacientes con procesos de concentración de ingresos, políticas macroeconómicas indiferentes ante las distorsiones del mercado de los principales productos campesinos que se proyectan en la caída de precios muy por debajo de su costo de producción efectivo, y a debilidad de la participación ciudadana en procesos de tomas de decisión.

¹⁴ Así en el período 1997-98 la inversión per cápita en educación fue menos de la mitad que la de los países vecinos de Brasil y Argentina.

2.2.- La concentración del ingreso

En relación a este punto de entrada, debe señalarse que el enfoque de la lucha contra la pobreza en América Latina las agencias de crédito multilateral es parcial al restar importancia al rol básico de la distribución y acumulación de activos e ingresos (*Birdsall y Londoño, 1997*), que constituye una restricción de primer orden del crecimiento en América Latina.

Atendiendo a los datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, ya en 1995 la concentración del ingreso medido con el índice de Gini fue extremadamente alta y desde entonces, como resultado de las políticas económicas, se ha venido agravando aún más. En efecto, como resultado del proceso de mayor liberalización, en los últimos años, aumenta la concentración del ingreso, lo que bloquea el flujo de recursos a la población pobre; esta concentración, que en términos del Índice de Gini ascendía a 0,58 en 1995, llegó a 0,60 en 1999, siendo el proceso concentrador más intenso en áreas rurales (*Cuadro 2.1*), coincidiendo con la marcada concentración de la tierra que constituye el principal activo en un país de base agropecuaria. Las informaciones presentadas muestran que los patrones de acumulación de renta van cambiando a favor de una mayor concentración, reflejando cambios en la correlación de fuerzas de fuerzas políticas que cada vez favorecen más modelos excluyentes.

CUADRO 2.1
DESIGUALDAD EN DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SEGÚN ÁREAS.
COEFICIENTES DE GINI. 1995-1999.

	Año			
	1995	1996	1997/98	1999
Total	0.581	--	0.592	0.597
Área Urbana	0.515	0.485	0.5026	0.497
Área Metropolitana de Asunción	0.476	0.476	0.451	0.472
Área Rural	0.563	--	0.609	0.664

Fuente: Lee (2001) que lo elaboró en base a DGEEC, Encuesta de Hogares, 1995, 1996; Encuesta Integrada de Hogares, 1997/98, Encuesta Permanente de Hogares, 1999.

En cuanto a factores asociados a la concentración del ingreso, algunos autores (*Robles, 2001*) llegan a un curioso descubrimiento que les indica que cuanto menos tierra tienen los pobladores rurales más ingresos tienen y que los que poseen tierras entre dos y veinte hectáreas tienen una incidencia alta de la pobreza; cuanto menos tierra tiene el poblador rural es menor la cantidad de ingresos agropecuarios, sobre todo entre los sin tierra y entre los que detentan menos de una hectárea que, obviamente, en su mayoría se dedican a ocupaciones diversas a la agricultura, incluyendo comercio y docencia. No hacen falta ecuaciones complejas para caer en la cuenta de que no basta el acceso a la tierra para salir de la pobreza, pero eso no significa que el mismo no sea condición necesaria; por otra parte, los sin tierra que permanecen en áreas rurales no pueden convertirse

todos en intermediarios o en docentes. El hecho de que exista una alta frecuencia de pobres entre los que poseen tierras se debe en parte en las grandes distorsiones de precios de los productos agropecuarios que están muy por debajo de los costos de producción --que de ese modo subsidian a sectores urbanos--. En cualesquiera de los casos, la afirmación temeraria de los autores comentados de que la tierra no está distribuida en contra de los pobres debe matizarse indicando que las tierras asignadas a los pobres por lo general están en colonias con suelos pobres.

El deterioro en la distribución del ingreso es tal que el coeficiente de Gini para áreas rurales se incrementó diez puntos entre 1995 y 1999, y puede asumirse que buena parte del incremento en los niveles de pobreza desde 1995 se debe al deterioro en la distribución del ingreso. La polarización entre ricos y pobres que refleja el crecimiento de las inequidades aumenta la pobreza relativa entre quienes perciben su desdichada situación de carencias en comparación con los que son cada vez más ricos y hacen ostentación de su condición, curiosamente en mayor medida en tanto se originan en actividades reñidas con la legalidad o la ética.

En el análisis de la incidencia de la concentración debe tenerse en cuenta que se ha demostrado, por una parte, la importancia del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y, por otra, el fuerte condicionamiento negativo de la concentración de ingresos y activos en el crecimiento económico. Una abrumadora evidencia de investigaciones realizadas por el Banco Mundial y por el BID en 13 países muestra que niveles iniciales de desigualdad en el ingreso afectan negativamente el crecimiento en periodos subsiguientes. De hecho, la desigualdad en el ingreso refleja diferencias en la distribución de elementos básicos en la estructura económica, tales como el capital productivo, básicamente tierras fértiles en el caso de familias campesinas.

De las proposiciones anteriores se deriva por una parte que la desigualdad se relaciona directamente con la pobreza e indirectamente a través del crecimiento, y por otra que la reducción de la pobreza requiere la participación de los pobres en el proceso de crecimiento y en esa medida el acceso a activo. A su vez, fallas en la reducción de la pobreza dificultarán el crecimiento, en la medida que deja inalterada la tendencia que excluye de relaciones económicas dominantes a una proporción alta de la población, con niveles muy bajos de productividad. Planteada la cuestión en términos positivos puede afirmarse que el acceso de los pobres rurales a activos físicos aumentará sus ingresos reduciendo directamente la incidencia de la pobreza, pero también incrementará el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo de la desigual distribución del ingreso, en el crecimiento (*Birdsall y Londoño, 1997*).

En cuanto a la severidad o gravedad de la equidad en la distribución del ingreso,

debe apuntarse el hecho de que la mentada concentración en Paraguay es más elevada que en otros países de la región, con la excepción del Brasil (*Cuadro 2.2*), aunque las diferencias no son muy marcadas. En áreas rurales la concentración del ingreso en Paraguay es la mayor entre los países seleccionados de la región, conforme a la distribución de la CEPAL.

CUADRO 2.2
AMÉRICA LATINA: INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DE INGRESO. ÍNDICE DE GINI.

País	Año	Urbano	Rural	Total
Brasil	1999	0.542	0.577	0.640
Chile	2000	0.553	0.511	0.559
El Salvador	1999	0.462	0.462	0.518
México	1998	0.507	0.486	0.539
Venezuela	1990	0.464	0.431	0.498
Uruguay	1999	0.440	-	0.440
Bolivia	1999	0.504	0.640	0.586
Argentina	1999	0.542	-	0.542

Fuente: CEPAL, 2001

2.3.- La globalización neoliberal de la economía

Los términos de las relaciones que se dan en el comercio internacional manejado por grandes corporaciones que están imponiendo entre los países en desarrollo el libre mercado sin límites es un factor de primer orden que produce pobreza; es conocido el hecho que la organización mundial de comercio (*OCM*) y los tratados de libre comercio (*TLCs*) obligan a los países signatarios a acatar normas favorables al comercio y a la inversión extranjera que constituyen instrumentos que permiten a las corporaciones trasnacionales aumentar sus recursos de poder.

Al acentuarse la liberalización económica, estas corporaciones logran mayor libertad de acción y tienen ingresos colosales que contrastan con el resto del mundo (*Cuadro 2.3*); la polarización es tal que en 1998 solo 5 de las corporaciones más importantes tuvieron ingresos anuales que duplicaron el producto interno bruto agregado de los 100 países más pobres, conforme a datos publicados por la UNRISD del sistema de Naciones Unidas.

Considerando el extraordinario poder económico de estas corporaciones que manejan instrumentos de poder no despreciables (*OCM, TLCs, Banco Mundial, etc.*) lo de “mano invisible del mercado” no resulta verosímil, y la pretensión de desregulación de sus actividades parece que solo puede conducir a una asimetría aun mayor entre estas gigantescas corporaciones y el resto de los actores.

CUADRO 2.3
EL PODER DE LAS CORPORACIONES. INGRESOS DE LAS CORPORACIONES Y PRODUCTO
INTERNO BRUTO POR EMPRESAS Y PAÍSES SELECCIONADOS.

Rango	Empresa	Ingreso \$ miles de millones 1998	País (equivalente aproximado del PIB)
1	General Motors (USA)	161.3	Dinamarca / Tailandia
10	Toyota (Japan)	99.7	Portugal/Malasia
20	Nissho Iwai (Japan)	67.7	Nueva Zelandia
30	AT&T (USA)	53.5	República Checa
40	Mobil (USA)	47.6	Algeria
50	Sears Roebuck (USA)	41.3	Bangladesh
60	NEC (Japan)	37.2	Emiratos Arabes Unidos
70	Suez Lyonnaise des Eaux (France)	34.8	Rumania
80	HypoVereinsbank (Germany)	31.8	Marruecos
90	Tomen (Japan)	30.9	Kuwait
100	Motorola (USA)	29.4	Kuwait
150	Walt Disney (USA)	22.9	Belarús
200	Japan Postal Service (Japan)	18.8	Túnez
250	Albertson™s (USA)	16.0	Sri Lanka
300	Taisei (Japan)	13.8	Líbano
350	Goodyear Tire & Rubber (USA)	12.6	Oman
400	Fuji Photo Film (Japan)	11.2	El Salvador
450	CSX (USA)	9.9	Bulgaria
500	Northrop Grumman (USA)	8.9	Zimbabwe

Basado en datos de 1997. * General Motors, Daimiel Chrysler, Ford Motors, Wal-Mart Stores y Mutsui.
Fuente: Utting. 2000.

Un dato curioso es que los países centrales que defienden el libre comercio no los aplican con sus productos que reciben subsidios y otras protecciones responsables del empobrecimiento de los productores de los países periféricos. En este sentido, es importante tomar en consideración que el proyecto de ley agrícola en discusión, en el mes de junio de 2002 en los EEUU, prevé 173.500 millones de dólares de subsidios agrícolas para un periodo de diez años, estimándose un aumento del 70% en el monto de estas ayudas a sus productores. De ese modo se aumentan los subsidios para la soja, el trigo y el maíz, y se establecen nuevos subsidios para el maní, la lenteja y las granjas lecheras, así como se subsidia a la miel y la lana.

Estas medidas permiten predecir el efecto sobre las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo, que por cierto será fuerte; los expertos estiman que los precios caerán en los mercados entre un 10% y un 15%¹⁵ ¿Cómo la globalización favorecerá a todos si los países centrales pregonan apertura y se cierran al comercio internacional? ¿Cómo podrían los productores paraguayos competir con productores norteamericanos subsidiados?

En relación a estas fluctuaciones debe tenerse en cuenta que el Paraguay

¹⁵ "Los ricos dan la espalda al hambre del mundo" en *La Nación Revista*. 30/06/2002; Gómez, Lucio ". "Con la globalización hay más pobres", en *La Nación Revista*. 21/07/02.

precisamente se caracteriza por su inserción débil en los mercados mundiales, en la medida que el país es extremadamente vulnerable a la caída de precios de los productos primarios.

Entre las grandes corporaciones que se benefician con el orden neoliberal, se destacan las de biotecnología que producen alimentos genéticamente modificados, están degradando intensamente los recursos naturales, y buscan el exterminio del material genético de los países pobres. Los sistemas de producción que atentan contra la naturaleza atacan las bases del sustento de poblaciones enteras.

Uno de esos colosos es la Monsanto que comercializa más del 80% de las semillas del mundo y tiene ventas anuales netas que superan los cinco mil millones de dólares --que incluye el pago de licencia de la patente--; al costo de las semillas debe sumarse el de los herbicidas, y en esas condiciones cómo podrán competir en los mercados los pequeños agricultores que deben pagar costos de producción crecientes para responder a intereses de las grandes corporaciones.

El mito construido en torno a los organismos modificados genéticamente apunta a sus rendimientos, su resistencia a enfermedades y valores nutritivos adicionales, aun que sin atender a sus consecuencias negativas. Un caso ilustrativo es el del maíz “*Star Link*” incorporado a paquetes de ayuda comunitaria de la USAID y el PNA que contiene características de alergénicos conocidos y no son aptos para el consumo humano, según lo determinó la Agencia Ambiental Estadounidense¹⁶ (EPA). Estos materiales modificados están generando la contaminación genética, al transmitir sus transgenes a otras plantas y animales, poniendo en peligro, ante la falta de regulaciones y sanciones, la salud y las plantas asociadas a conocimientos y prácticas tradicionales de nuestra población. Ciertamente la revolución verde permite crecimientos insospechados de productividad, pero al costo de uso creciente de insumos externos con consecuencias ambientales negativas y con impactos sociales ciertos, ya que los que no pueden comprar las semillas genéticamente modificadas serán aun más pobres y, los que acceden al paquete estarán expuestos a males de salud.

En relación a los insumos externos, debe tenerse en cuenta que la producción agrícola orgánica puede ser 20 veces más eficiente si se la mide en términos de uso de energía.

La tecnología *Terminator* o *Terminate* refiere a plantas manipuladas

¹⁶ Véase Eraiz Iñigo, “Seguridad Alimentaria o beneficio empresarial” en La Nación Revista, 14/07/2002.

genéticamente para producir semillas estériles; al ser comercializadas estas semillas aseguran que los productores no guarden sus semillas para la cosecha siguiente. Estas semillas suicidas obligan a los agricultores a comprar cada año sus semillas de las grandes corporaciones y se extinguirá la tradición de los campesinos de guardar sus propias semillas, garantizando la biodiversidad y la seguridad alimentaria; en la evaluación del impacto de esta tecnología debe tenerse presente que, en la medida que los agricultores pierden las condiciones para guardar sus propias semillas, no pueden continuar la selección de plantas mejor adaptadas a las condiciones y necesidades locales. Al perder ese control sobre sus semillas, los agricultores dependen de fuerzas externas que no controlan; por otra parte, sin sistemas agrícolas que estén adaptados a los ecosistemas específicos es imposible la seguridad alimentaria.

Es importante también tener en cuenta que en agosto del 2001 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos anunció que otorgó patente Terminator a Delta Pine Land's, que es la mayor compañía productora de semillas de algodón, y casualmente tiene una de sus subsidiarias en Paraguay¹⁷.

Existe una abrumadora evidencia de que las estrategias de inversión, producción y marketing de estas corporaciones resultan en degradación de recursos naturales y en estímulo de pautas de consumo no sostenibles. Plantas de celulosa, grandes empresas agropecuarias y empresas químicas destruyen áreas de bosques tropicales, tierras agrícolas, el clima global y la capa de ozono.

Aunque parezca una paradoja existen grandes y modernas plantas industriales que son verdaderas fábricas de pobres y de degradación ambiental. Un caso notable es el de más de 100 fábricas de celulosa que ya han contaminado en países como Canadá y ahora buscan lugares del Tercer Mundo donde puedan instalar sus corporaciones dañinas social y ambientalmente, y ganarse el dinero que quieren sin considerar sus consecuencias. Vienen a cuento las comunicaciones periodísticas que publicitan con mucho optimismo un proyecto de inversión de US\$ 330.000.000 de la Paraná River Mill, que sería financiado en un 60% a través de bancos internacionales, incluyendo a la Corporación Financiera Internacional; como parte del emprendimiento, se tiene prevista la plantación de eucaliptos en Itapúa y Caazapá¹⁸.

A pesar que el impacto dañino reseñado, no todo es negativo en materia de corporaciones transnacionales, ya que las consecuencias sociales y ambientales de la expansión de estas corporaciones desembocan en reacciones diversas de

¹⁷ Véase www.etcgroup.org y Freiberg, Hill, "Is Delta Pine Land's Terminator Gene a Billion Dollar Discovery?" en *Seed and Crops Digest*, March/April, 1998.

¹⁸ ABC Color, 25 de mayo del 2002, indica que el Gobierno paraguayo aprobó por Decreto N° 12.507 una tarifa preferencial de US\$ 14,98 por milésimos de Kwh para el suministro de energía disponible al proyecto de electrointensiva celulosa Río Paraná, más conocida como Paraná River Mill.

ONGs y sus articulaciones que provocan el reacomodo de aquellas, que, aunque no fuesen más que por razones de imagen empresarial, demuestran mayor responsabilidad social y ambiental¹⁹. En la práctica, sin embargo, las grandes corporaciones que expresan su responsabilidad aparecen como ambiguas o contradictorias, ya que algunas de ellas desplazan a poblaciones nativas, restringen la producción de alimentos y destruyen la diversidad biológica. Entre los casos notables se menciona a una patrocinadora del fondo para el desarrollo sostenible mundial y a otra que según el PNUD observa los estándares más altos de derechos humanos, ambientales y laborales, aunque la misma, la Dow Chemical, es cuestionada como la fuente mundial más importante de producción de dioxina química tóxica y exportadora a países en desarrollo de pesticidas no autorizados en los EEUU (*Utting, 2000*).

En este punto es importante subrayar que las mismas sienten presión de expresiones de la sociedad civil, dado el caso de Nike, que encaró protestas en 50 ciudades norteamericanas y 11 países, con denuncia de salarios inadecuados pagados y el uso de trabajo infantil y el trabajo bajo coacción; en este caso la compañía mientras negaba los cargos se movió rápidamente, protegiendo su imagen pública uniéndose a compañías textiles, pasando a implementar un programa activo de relaciones públicas y de diálogos con involucrados (*Utting, 2000*). Lo importante en relación al comportamiento de estas compañías es que las iniciativas voluntarias no pueden suplir las regulaciones del Estado.

2.4.- Degradación de los recursos naturales.

La pobreza y la degradación ambiental van de la mano. La retroalimentación se da de varias formas y es más visible en áreas rurales, ya que de hecho la mayoría de los asentamientos se establecen en suelos marginales, pero esa no es la única forma que se asocian los fenómenos en cuestión, ya que se observan agresiones ambientales crecientes y más dañinas que en el pasado.

En la ponderación de las consecuencias de la constitución de colonias en lugares de suelos frágiles, debe tenerse en cuenta que el suelo con potencial pecuario de la Región Oriental es de 2,4 millones de hectáreas y, sin embargo, la producción pecuaria utiliza más de 8,5 millones de hectáreas a costa de suelos con potencial agrícola; en estos casos, la irracionalidad en la explotación es ambiental y económica, teniendo en cuenta que la renta de la tierra destinada a la agricultura es sustancialmente mayor que la destinada a la agricultura (*Fogel, 2001*). En la Región del Alto Paraná el uso de tecnologías no sustentables para la producción de la soja se proyecta en la caída de los rendimientos y de la rentabilidad, lo que

¹⁹ Los consumidores informados en cuestiones de alcance global juegan un papel importante en los cambios aunque sean circunstanciales de las grandes corporaciones.

lleva a los productores a la reconversión de suelos agrícolas para la producción ganadera; esa reconversión que ya fue visible en Canindeyú en el periodo intercensal 1981-1991 se va acrecentando en los últimos años.

De hecho la mayoría de los asentamientos se establecen sobre suelos frágiles o que no tienen vocación para la producción agrícola; en ese sentido basta comparar el mapa de distribución de la pobreza (*Figura 1.4*) con el de capacidad de uso de suelos (*Figura 2.1*) para establecer en qué medida están asociadas estas formas de degradación.

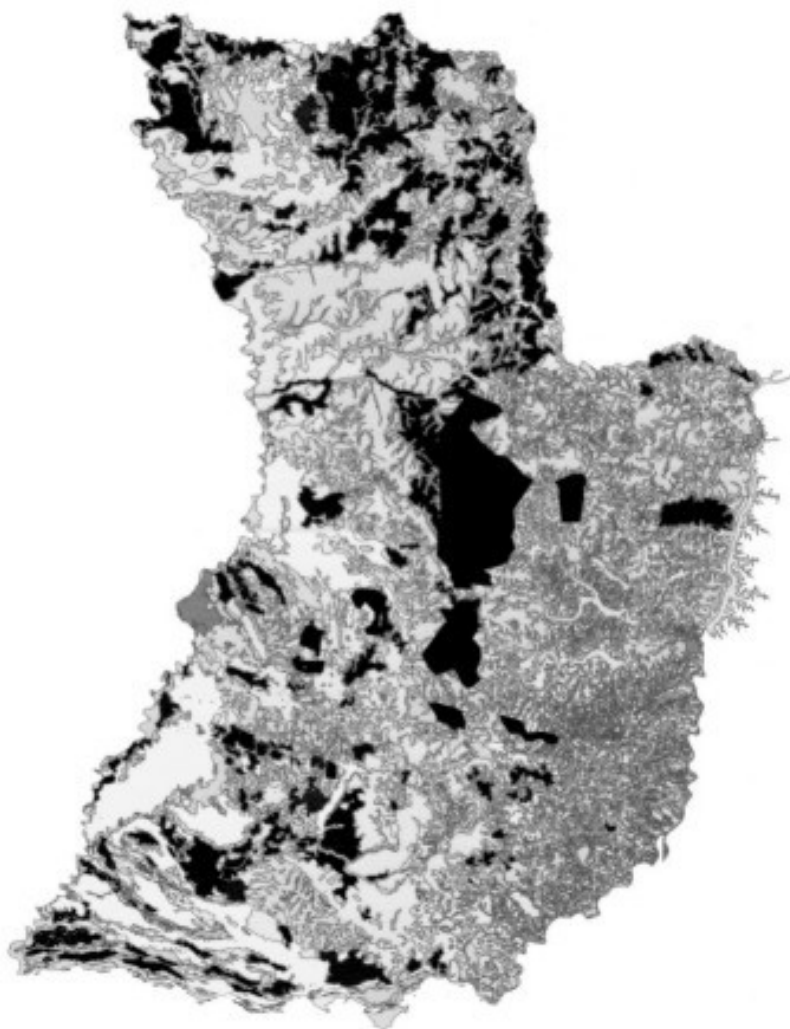
La información de los mapas se confirma con la distribución geográfica de las colonias constituidas desde 1990; téngase en cuenta que los asentamientos en cuestión están situados básicamente en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Canindeyú, que se caracterizan por la fragilidad de sus suelos; a estos departamentos corresponden 14 asentamientos, la mitad de las colonias constituidas desde 1990, ya en plena democracia, respondiendo a demandas campesinas; la superficie de estas colonias presenta el 60,7% del total, conforme a la distribución presentada en el *Cuadro 4.1*.

Parte importante de estas colonias comienzan con ocupaciones de tierras que cuentan con recursos forestales a los que echan mano los colonos para tener ingresos rápidos ante la inexistencia de otras alternativas. Dado que con la destrucción masiva de la cobertura forestal los rendimientos caen rápidamente, la dinámica genera mayor pobreza a corto plazo; se trata de un círculo vicioso en el cual quedan atrapados campesinos ya carenciados que acceden a recursos naturales pobres, que explotados sin técnicas de manejo adecuadas se degradan aún más y se limitan en su capacidad de sustento.

En esa dinámica los campesinos pobres comienzan vendiendo rollos, para pasar después a postes, metro y carbón, y al cabo de 5 años con suelos de su parcela afectados por procesos incipientes de desertificación reinician el ciclo, tan pobres como al comienzo; curiosamente desde las políticas públicas esta forma de degradación de recursos naturales constituye una suerte de subsidio para las familias campesinas pobres, que a los pocos años de asentadas ante la mayor degradación de los suelos deben moverse hacia nuevas colonias. Dado que la frontera agrícola parece difícil que siga ampliándose en forma permanente, es posible que este modelo se agote a muy corto plazo independientemente de que está aumentando la incidencia de la pobreza.

FIGURA 2.1
CAPACIDAD DE USO DE SUELOS
(Suelos tipo IV, V y VII)²⁰

²⁰ Los suelos de tipo IV tienen fuertes limitaciones que restringen el uso de cultivos anuales; los de tipo V tienen problemas con el drenaje o la pedregosidad, solo permiten el desarrollo de vegetación permanente; y los de tipo VII, por su característica de alto riesgo de degradación, solo permiten la



Fuente: En base a DOA/MAG – BM, 1995

Más precaria aún es la situación de las familias pobres que acceden a parcelas de suelos degradados y de extensiones muy reducidas; en base a datos del censo agropecuario de 1981 se puede estimar en 120.000 las poblaciones minifundiaras menores a 5 hectáreas con un tamaño medio de 1,8 has.

Las agresiones ambientales que causan pobreza apuntan al uso de tecnologías dañinas que se basan en la destrucción completa de la superficie boscosa, el uso de equipamiento mecanizado y de biocidas; la destrucción de la cobertura forestal obtención controlada de productos derivados de su vegetación natural.

y la producción en régimen de monocultivo de enormes extensiones provocan erosión de los suelos y pérdida de su fertilidad, mientras el uso indiscriminado del glyphosato del Round up en fumigaciones aéreas causa daños serios a la salud de las poblaciones pobres y a sus cultivos.

La contaminación química con productos clorados y fosforados altamente tóxicos afecta a los suelos y a los productos agropecuarios y se extiende a cursos superficiales de agua, incluso a acuíferos. La magnitud del problema puede estimarse considerando que la importación de biocidas altamente tóxicos a la salud humana y ambiental es superior a 100 millones de dólares anuales (*Fogel, 2001: 146-154*).

Además de formas repetidas existen agresiones que tienen efectos específicos conforme a características de ecorregiones. Así, en el Chaco la destrucción de grandes extensiones de bosques nativos está deteriorando el medio de comunidades de indígenas y está asociada a desertificación por salinización de suelos, causada también por el represamiento de cauces que además limita la oferta de agua para las comunidades pobres.

En la ecorregión de Ñeembucú los grandes productores de arroz están alterando los humedales, afectando campos de pastoreo de comunidades rurales que dependen para su sobrevivencia de los recursos naturales (*Fogel, 2000*)

Los megaproyectos ejecutados sin la realización previa de los estudios de impacto ciertamente constituyen otra causa de degradación ambiental y en esa medida del empobrecimiento de familias que mantienen relaciones forzosas con las áreas afectadas por la alteración ambiental.

Un caso patético es el de la represa Yacyretá que afecta aproximadamente a 10.000 familias, que de no ser atendidas con financiación del proyecto de la represa deberán ser atendidas por las políticas sociales que garanticen la reposición de las condiciones de sobrevivencia que son afectadas por la construcción de la represa.

2.5.- Causas institucionales

Las causas institucionales de la pobreza son diversas; las que enfatizaremos en estas formulaciones comprenden la orientación del gasto público, la corrupción, la debilidad de la participación ciudadana y la política tributaria.

2.5.1.- Orientación del gasto público

La expansión del gasto público en los últimos años, básicamente orientado a gastos corrientes y más específicamente a salarios, no se proyectó en la medida

necesaria en inversiones que pudieran tener impacto en el combate a la pobreza. El gasto público social per cápita presupuestado del país en el periodo 1998-1999 fue de US\$ 132 que representó el 7,4% del producto interno bruto y el 46,2% del gasto público total (*Cuadro 2.4*); en la ponderación de la importancia de ese gasto, debe tenerse en cuenta que el promedio regional del gasto público social per cápita es superior a US\$ 450.

CUADRO 2.4
INDICADORES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA. 1998-1999.

País	Gasto Público Social			Gasto Público Social en Educación			Gasto Público Social en Salud		
	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total	Per cápita (en dólares de 1997)	Como % del PIB	Como % del gasto público total
Argentina	1687	20,5	63,6	383	4,7	14,4	380	4,6	14,3
Bolivia	168	16,1	56,5	62	6,0	20,9	34	3,3	11,4
Brasil	1011	21,0	60,4	187	3,9	11,2	163	3,4	9,7
Chile	440	13,0	60,8	202	3,9	16,3	145	2,8	11,7
Paraguay	132	7,4	46,2	66	3,7	23,0	19	1,1	6,5
Perú	192	60,8	38,3	62	2,2	12,3	38	1,3	7,5
Uruguay	888	16,8	62,4	218	3,3	10,3	187	2,8	8,8

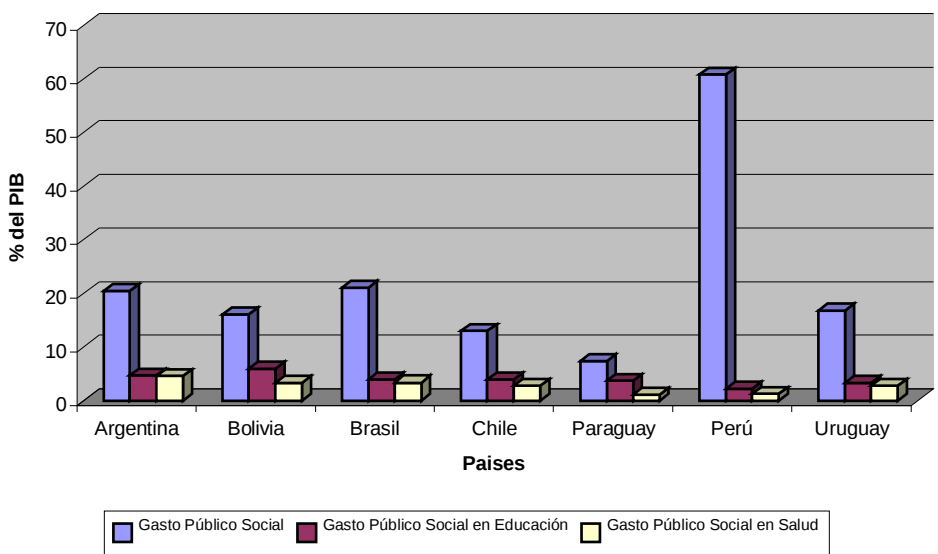
Fuente: CEPAL, Panorama Social. 2001

En el mismo periodo, el gasto social presupuestado en Educación fue de 66 US\$ (*de 1997*) per cápita, lo que representó el 3,7% del PIB y el 23% del gasto público total, casi 6 veces menos que el asignado en la Argentina, y la tercera parte de lo gastado en Uruguay y Brasil (*Figura 2.2*); en Salud el gasto es aún menor y además regresivo, llegando apenas al 1,1% del PIB. En nuestro país, comparando el periodo 1990-91 con el de 1996-97, los recursos públicos destinados a educación aumentaron a una tasa anual del 17,8%, pero aún así este gasto es muy inferior al de otros países de la región²¹.

En el análisis de la inversión pública en el combate a la pobreza es importante, por una parte discriminar los montos asignados a servicios personales (*básicamente sueldos del personal público*), y por otra considerar las inversiones con gran impacto potencial en la reducción de la pobreza, mas allá de los componentes incluidos convencionalmente en el gasto social.

FIGURA 2.2
GASTO PÚBLICO SOCIAL. PAÍSES SELECCIONADOS. 1998-1999

²¹ El gasto en Educación representa menos de la mitad que lo invertido en los países de Argentina, Brasil y Uruguay, representando solo 47% del gasto público social total.



Fuente: CEPAL. Panorama Social. Naciones Unidas. 2001

En el caso paraguayo tiene particular relevancia el Instituto de Bienestar Rural (IBR), responsable de la constitución de asentamientos rurales y de las acciones orientadas a la consolidación de las unidades productivas de los campesinos asentados.

Observando los egresos fiscales (*Figura 2.3*) se aprecia el notable incremento del gasto público de la Administración Central en los últimos 7 años (*Figura 2.3*) que contrasta con la caída, tanto de lo presupuestado para el IBR como de las transferencias efectivas del Tesoro (*Cuadro 2.5*); el monto de las transferencias efectivas consideradas en guaraníes corrientes no llega en los últimos años al nivel de 1997, año en el cual se transfirió apenas el 35% de lo presupuestado (*Figura 2.4*).

Un análisis de los ingresos y gastos de la Administración Central nos permite reconstruir las vicisitudes por las que atravesó el Estado paraguayo en la implementación de su política fiscal que refleja la política económica --que no está explicitada formalmente-- que es la principal causa generadora de la recesión y del empobrecimiento creciente de nuestra población.

CUADRO 2.5
RELACIÓN INGRESOS - GASTOS DEL IBR. 1995 AL 2001 (GUARANÍES CORRIENTES).

Origen de Recursos	Presupuestado	Ingreso		Gastos	
		Transferencias Efectivas	%	Ejecución Gastos	%

Pobreza y exclusión social en el Paraguay

1995					
Recursos Propios	13.181.763.121	12.952.125.322	98	11.721.553.782	90
Transf. del Tesoro	40.439.540.000	35.254.399.022	87	31.985.113.716	91
Total	53.621.303.121	48.206.524.344	90	43.706.667.498	91
1996					
Recursos Propios	10.420.935.000	8.909.294.921	85	8.270.098.659	93
Transf. del Tesoro	44.238.634.566	24.452.768.906	55	23.683.077.182	97
Total	54.659.569.566	33.362.063.827	61	31.953.175.841	96
1997					
Recursos Propios	9.173.184.686	7.876.297.537	86	7.606.620.525	97
Transf. del Tesoro	53.189.086.914	18.485.745.978	35	17.867.577.472	97
Total	62.362.271.600	26.362.043.515	42	25.474.197.997	97
1998					
Recursos Propios	9.231.607.208	6.374.315.189	69	6.011.078.573	94
Transf. del Tesoro	57.803.581.914	12.190.156.282	21	10.246.796.484	84
Total	67.035.189.122	18.564.471.471	28	16.257.875.057	88
1999					
Recursos Propios	15.279.374.574	7.855.455.665	51	s/d	
Transf. del Tesoro	31.201.073.921	13.114.172.272	42	s/d	
Total	46.480.448.495	20.969.627.937	45	s/d	
2000 (*)					
Recursos Propios	9.328.491.748	9.109.541.394	98	s/d	
Transf. del Tesoro	24.479.446.274	17.477.685.408	71	s/d	
Total	33.807.938.022	26.587.226.802	79	s/d	
2001					
Recursos Propios	10.865.366.892	8.998.325.646	83	s/d	
Transf. del Tesoro	30.837.700.280	16.074.598.243	52	s/d	
Total	41.703.067.172	25.072.923.889	60	s/d	

(*) en el año 2000 también recibió G. 9.705.386.726 de Crédito Externo (Crédito Chino).

FIGURA 2.3
EGRESOS FISCALES 1993-2001. GUARANÍES CORRIENTES.
ADMINISTRACIÓN CENTRAL

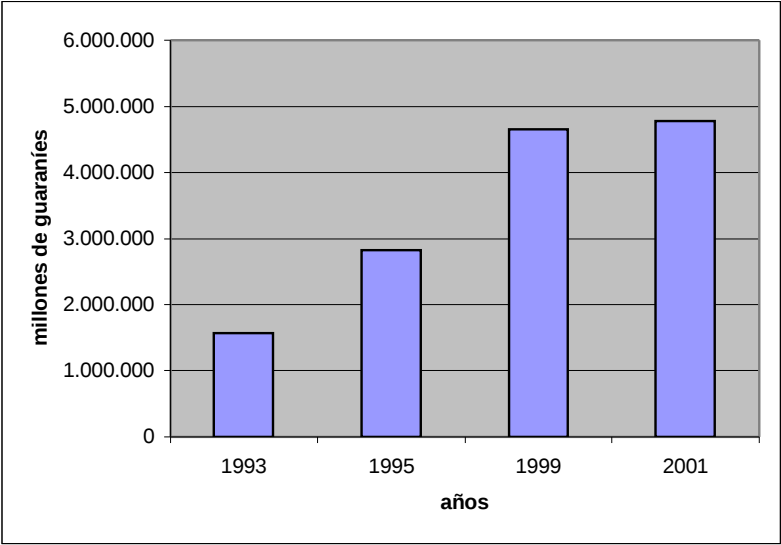
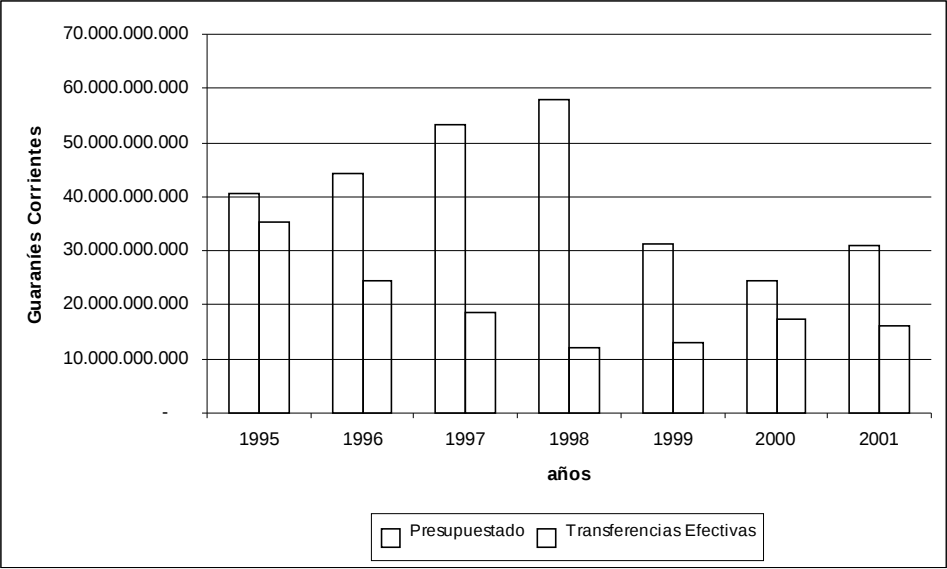


FIGURA 2.4
RECURSOS DEL TESORO PARA EL IBR. PRESUPUESTADO Y TRANSFERENCIAS EFECTIVAS
POR AÑO. (GUARANÍES CORRIENTES)



Por el lado de los ingresos se nota una expansión desde la década del 80; en 1985 los ingresos se duplican en relación a los de 5 años atrás, respondiendo básicamente a un sinceramiento y a cambios de clasificadores presupuestarios; el incremento registrado en 1988 se debe a la ampliación de la base de contribuyentes, y, tal como puede observarse en la desagregación correspondiente, se da un incremento notable en los impuestos selectivos, básicamente al whisky, al cigarrillo y a las naftas (*Anexo 2.1*).

Los ingresos de 1990 prácticamente triplican a los de 1988, debido al aumento de la recaudación a las importaciones y a los ingresos por las binacionales hidroeléctricas, que como veremos fueron dilapidados en la expansión de gastos ordinarios sin aprovecharlos para aumentar las inversiones de capital que pudieran redundar en un crecimiento sostenido de nuestra economía. Tres años después, en 1993, los ingresos fiscales de la Administración Central prácticamente se duplican, respondiendo a lo recaudado con el impuesto al valor agregado (IVA). En 1995 aumentan sustancialmente los ingresos originados en las binacionales.

En 1999 los ingresos originados en las binacionales prácticamente se triplican en relación a los de 4 años antes, concomitantemente con la disminución de los ingresos al comercio exterior como resultado de la liberalización del comercio exterior; ese año el déficit fiscal sin maquillaje supera ligeramente el 4% del PIB; una buena parte del crédito chino pasó a inversión financiera para ser aplicada a los ahorristas de los bancos intervenidos o liquidados, mientras la expansión del empleo público justificó el déficit de aproximadamente 1,7% del PIB.

En el 2001 se resienten marcadamente los gastos de capital, que pasan de 1,3 billones en 1999 a 805 mil millones en el 2001, lo que representa una caída del orden del 39%. Esta caída de gastos de capital responde a la inexistencia de recursos para financiarlos y al hecho de que el ajuste se dio a costa de gastos de capital o inversión física, lo que constituye un completo despropósito si se atiende a las necesidades de crecimiento de la economía y de revertir un proceso regresivo ya en ciernes en aquel momento.

Prestando atención a los gastos, se observa que de 712 mil millones de 1993 se sube a 1,17 billones en 1995 en servicios personales, básicamente remuneración al personal público; en el periodo del 1995 al 1999, los gastos en personal casi se duplican de nuevo, coincidiendo con el proceso de "profundización de la democracia", debido básicamente a recategorizaciones del personal, ya que no se dio un aumento nominal; el objetivo de fondo sigue siendo alimentar el clientelismo político con la consecuencia ya conocida de mayor recesión y mayor incidencia de la pobreza, y es de preverse que con el déficit cero que se plantea para el 2003 serán menores aún los gastos de capital y mayores aún las

posibilidades de recesión, dado que en ese escenario dentro de una visión monetarista solo interesa la estabilidad monetaria, sin importar el crecimiento; el problema de la pobreza, según ya se apuntó, en esa perspectiva, será resuelto con programas compensatorios²².

Observando la estructura de los egresos fiscales (*Cuadro 2.6*), se notan en 1995 los efectos de la gran crisis financiera que se proyecta en un aumento de los gastos de capital, y que fue mal encarada, ya que los bancos debieron ser intervenidos antes. Las consecuencias de esta crisis en la ponderación mayor de gastos de capital siguen hasta 1999.

CUADRO 2.6
ESTRUCTURA DE EGRESOS FISCALES - PERIODO 1980 – 2001
en porcentaje

ADMINISTRACION CENTRAL	1980	1985	1988	1990	1993	1995	1999	2001
GASTOS CORRIENTES	71	78	81	85	85	76	72	83
Servicios personales	29	32	31	39	46	42	41	47
Bienes y Servicios	15	11	14	13	11	11	9	5
Intereses contractuales	3	6	11	10	6	5	7	7
Transferencias corrientes	14	23	17	21	21	18	21	24
Al sector público no financiero	5	5	5	7	5	5	5	6
Al sector privado	9	18	12	14	15	12	15	18
Al Exterior	0	0	0	0	1	1	0	0
Gastos sin discriminar	9	5	8	2	1	1	2	0
GASTOS DE CAPITAL	29	22	19	15	15	24	28	17
Inversión física	20	16	17	9	10	15	15	14
Inversión financiera	6	3	1	-	0	2	4	1
Transferencias	2	1	1	5	4	6	9	2
Otros (Obligaciones Pendientes de Pago)	2	2	2	1	1	1	0	0
GASTOS TOTALES en millones de guaraníes	53.628	112.300	219.704	467.901	1.564.616	2.824.916	4.649.505	4.775.319

²² En esa perspectiva lo más preocupante es la inflación.

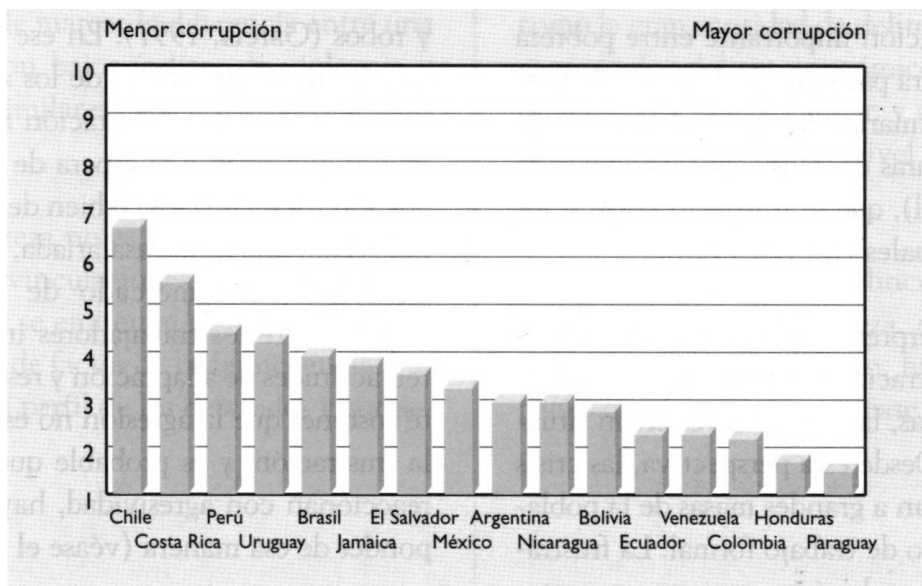
2.5.2.- La corrupción

La corrupción caracteriza a quienes detentan posiciones en el aparato estatal, pero también a sindicalistas que se desplazan en vehículos 4x4, y a muchos políticos que aparecen como ladrones en la percepción pública social; muchos jueces también son sospechados en algunos casos por la ostentación de fortunas no justificadas. Una política cara facilita conductas irregulares de los líderes y es un medio ideal para que los políticos se vendan a los que tienen más plata.

Por otra parte, existen los que roban para sí mismos en forma directa o evadiendo impuestos, los que lo hacen para su partido o su sector; están los que roban y los que conviven con ellos sin denunciarlos, y sin hacer todo lo posible para evitarlo. Están también los que roban poco porque sus oportunidades son limitadas.

La magnitud del problema es tal que el Paraguay está considerado por Transparencia Internacional como el país más corrupto de América Latina (*Figura 2.5*). Las diversas modalidades que asume están asociadas a la falta de confianza en general y al déficit de confianza social activa en particular.

FIGURA 2.5
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.



Fuente: Transparencia Internacional, *Índice Anual 1998*.

Nota: El estudio abarcó 85 países a nivel mundial, los que fueron clasificados en base a un puntaje de 1 (mayor corrupción) a 10 (menor corrupción).

Una forma de corrupción encubierta es la que se expresa en la utilización del

aparato estatal para la defensa de intereses corporativos; casos notables son los de las sucesivas crisis bancarias que comienzan en 1995 y ya cuestan al país cerca de 800 millones de dólares; en una curiosa ingeniería financiera para mafiosos, las leyes --o por lo menos lo que resulta de la aplicación práctica de las mismas-- establecen que en caso de bancos con insuficiencias, que no tienen patrimonio suficiente, en vez de ir contra el patrimonio de los banqueros se debe recurrir al Estado para evitar perjuicios a los ahorristas; en vez de sacarles plata mal habida a los mafiosos se les habilitan nuevas bocas de recaudación.

En relación a lo anterior debe tenerse presente que entre 1995 y 1998 más de diez bancos fueron intervenidos por el BCP y que fueron liquidados; en ese periodo el Estado prestó 800 millones de dólares a estas entidades, ya sea para evitar su quiebra o para cubrir retiro de los ahorristas. Los liquidadores, en connivencia con los abogados y contando con un complaciente Poder Judicial, en vez de hacer que el Estado recupere sus recursos, facilitaron pérdidas colosales del patrimonio público a través de actuaciones irregulares que incluyen aceptación de hipotecas sobrevaluadas, condonaciones solapadas y regulación de honorarios por montos colosales, y no existe evidencia de que la Justicia se proponga el castigo de los responsables y la reposición del daño patrimonial.

En ese recuento, que nos muestra una sangría que ya supera holgadamente el 10% del PIB, uno puede preguntarse cuánta corrupción más puede aguantar nuestra economía, y en la respuesta debemos tener presente que estamos en presencia de una recesión y que no se avizoran alternativas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el posicionamiento en el aparato estatal de los detentadores de poder económico es tal que los procesos de concentración de ingresos y recursos productivos no han sido contrarrestados con políticas tributarias adecuadas, y más bien se han acentuado en los últimos años.

En efecto, la política tributaria es responsable por el ingreso tributario menor al 10% del PIB, que es uno de los más bajos de la región y grave en forma insignificante la renta de la tierra²³.

La corrupción que implica la obtención de rentas a partir del control del aparato estatal y la distribución de prebendas a cambio de lealtades políticas es una forma muy extendida, a tal punto que puede asumirse que más de las dos terceras partes del ingreso de funcionarios públicos de los estratos intermedio y alto no están registrados y escapan a los circuitos públicos de control; algunas formas de la corrupción se proyectan directamente en la agudización de la pobreza rural, tal el caso observado en la sobrevaluación --y grave distorsión del mercado de tierras-- de fincas destinadas a la colonización, en la mayoría de los casos encarada en

²³ Véase Borda, op. cit.

suelos marginales. El control de este mal puede liberar muchos recursos, pero sobre todo el mismo puede tener un impacto notable, en la medida que el Estado deje de ser un botín pueda cumplir su papel de representante universal de intereses de la ciudadanía; para encararlo debemos relegitimar lo político como espacio del Estado y recuperar el sentido del interés nacional.

2.5.3.- Debilidad de la participación ciudadana

La debilidad de la participación ciudadana es otro factor institucional relevante, y básicamente la estructura de poder que se expresa en las políticas de combate a la pobreza.

Por una parte, la fragmentación y la atomización social dificultan la articulación de intereses de la población pobre, y, por otra, esa vulnerabilidad organizativa se proyecta en la asimetría de las relaciones de poder en las arenas en las cuales se toman decisiones que definen las políticas sociales. En cuanto a la importancia de la cuestión, debe considerarse que el desarrollo social es inseparable de instituciones eficaces que permitan la profundización de la democracia que limitan las desigualdades en las relaciones de poder, mientras tanto, grupos poderosos que actúan al margen de la ley y de las instituciones democráticas en general impondrán su propia agenda.

La situación no es uniforme considerando regiones y áreas de intervención, ya que, como en los distintos países, en Paraguay reaccionan al proceso de empobrecimiento expresiones de la sociedad civil participando más activamente en la gestión social; son importantes las organizaciones basadas en la comunidad (OBCs) que son organizaciones con membresía cuyos afiliados residen en el interior de una entidad geográfica reconocible, tal como un barrio, una compañía o una colonia.

Las ONGs también son heterogéneas, ya que una parte de ellas dependen de organizaciones internacionales de desarrollo y sus técnicos tienden a convertirse en consejeros del príncipe, pierden su capacidad crítica y dicen lo que deben decir para que no queden mal con sus financiadores, y en esa medida enfrentan riesgos de alejamiento de sus compromisos iniciales. Sus técnicos ya expertos en marcos lógicos de la uniformización, que se plantea en el marco del pensamiento único, también pueden perder capacidad crítica de cara al Gobierno, en tanto prefieren la diplomacia complaciente.

En este punto puede ser útil la caracterización de la participación ciudadana, básicamente en la formulación y ejecución de las políticas sociales, así como el alcance de las propuestas planteadas en el marco de la descentralización y de los organismos de cooperación al desarrollo, y que se supone hacen parte de la modernización del Estado.

Dado que en este trabajo se asume que la insuficiencia de la participación ciudadana se plantea en términos de resultados de la desigualdad en las relaciones de poder de cara a los grupos dominantes; a efectos analíticos, resulta pertinente la construcción de un modelo de sistema político aplicable a conflictos específicos que nos permita inferir la estructura de poder y la posición en la misma de actores comprometidos con la actual distribución de recursos y los que buscan su reasignación; en el modelo en cuestión deberán considerarse los recursos de poder-autoridad disponibles (*dinero, ideología, tamaño de su membresía, etc.*) para cada actor en la prosecución de sus objetivos en materia de políticas sociales, su voluntad de movilizarlos y la consistencia de sus estrategias; entre los actores negativamente privilegiados interesa incluir también a grupos latentes o potenciales provenientes de la población pobre, carentes de poder, sin interés actual en procesos de tomas de decisiones pero que son involucrados.

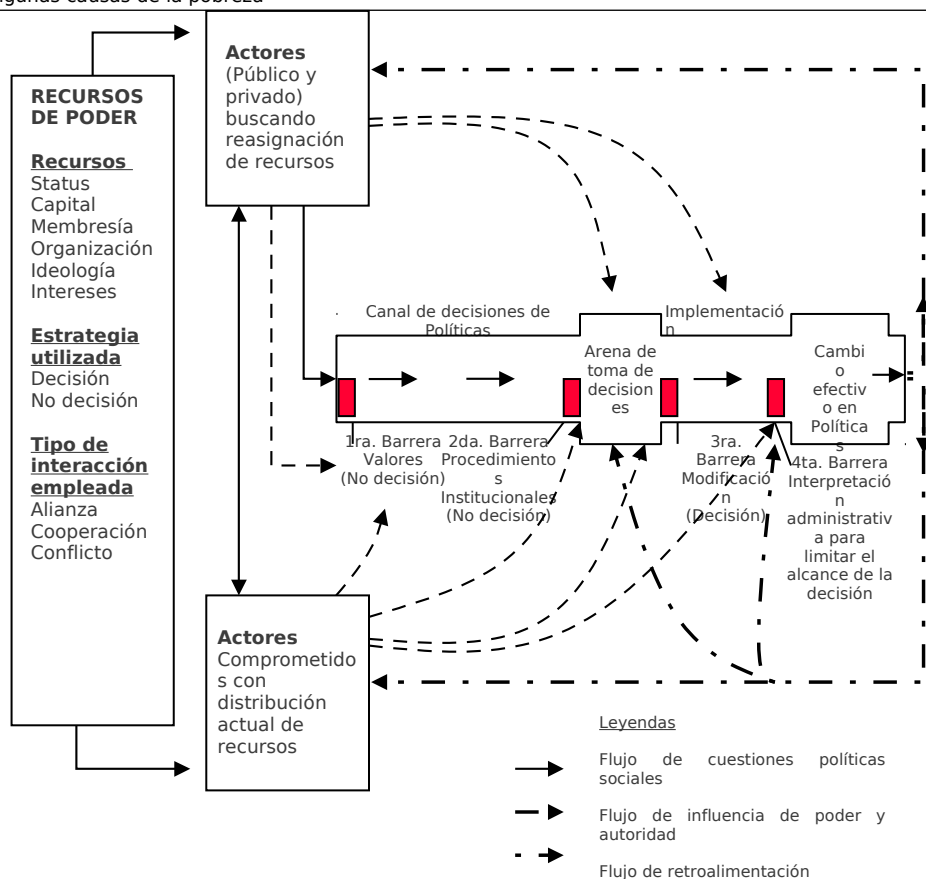
Los actores que se oponen al cambio apuestan en diverso grado a la permanencia de las políticas vigentes favorables al mantenimiento del statu quo y son sus adherentes actuales o potenciales, y de hecho les resulta más eficaz prevenir demandas de reasignación de recursos (*Bachrach y Barachtz, 1970*). En la aplicación del modelo, esquematizado en la *figura 2.6*, el análisis deberá focalizarse en las formas en que los actores individualmente o aliados intentan reforzar la asignación vigente de recursos, incluyendo la interposición de barreras a la discusión de propuestas de nuevas políticas utilizando o no recursos de poder y autoridad del Gobierno.

El modelo comprende también los canales de procesamiento de demandas de políticas, que permiten generar una discusión pública que lleve una cuestión a la arena de toma de decisiones de política social, ya sea en el nivel nacional o subnacional; en estos canales operan diversos tipos de barreras que utilizan los actores dominantes.

En la ilustración del modelo pueden analizarse las vicisitudes de las propuestas de modificación de la Ley que Establece el Estatuto Agrario; primero, durante años los gremios empresariales impidieron el tratamiento de proyectos de ley apelando a valores que limitaban la legitimidad de las demandas (respeto a la propiedad privada, negación del socialismo retrógrado, etc.)²⁴; con este tipo de barreras se mantuvieron en el *freezer* por años las propuestas de la legislación agraria, impidiendo su acceso a la arena de toma de decisiones.

FIGURA 2.6
EL SISTEMA POLÍTICO. FLUJOS DE RELACIONES DE PODER ANTIPOBREZA.

²⁴ En el caso de demandas de comunidades indígenas para recuperar territorios tradicionales, estas barreras buscan desacreditar a ONGs aliadas y refuerzan los prejuicios que niegan la capacidad de los indígenas de una explotación adecuada de sus tierras.



Cuando las barreras ideológicas fueron sobrepasadas, los gremios empresariales utilizaron barreras institucionales, tales como la necesidad de dictámenes de comisiones asesoras.

Finalmente, ya en el proceso de toma de decisiones se modificó substancialmente la propuesta inicial; en efecto, una vez que las propuestas llegaron a la arena de toma de decisiones, con entrada a plenaria de la Cámara de Diputados, los asesores de los gremios en cuestión modificaron efectivamente todas las disposiciones que afectaban los intereses de los grupos dominantes, tal es el caso de las disposiciones que establecían un impuesto progresivo sobre las rentas agropecuarias según el tamaño de las parcelas²⁵.

Ya convertida en ley la propuesta en cuestión, puede esperarse aun la

²⁵ Los argumentos que fueron reiterados apuntan a la imposibilidad de establecer en forma efectiva la base impositiva, y la imposibilidad de establecer gravamen sobre la propiedad inmobiliaria, fuera del escenario municipal.

interposición de barreras en la interpretación administrativa de las normas de la nueva ley, de modo a limitar el alcance de la decisión, en la medida que afecta los intereses de los grupos poderosos. En todo el proceso, los que tomaron las decisiones estuvieron condicionados por una opinión pública forjada por medios de comunicación, muy permeables por los intereses empresariales.

Las propuestas referidas a la participación promovidas por los organismos internacionales de cooperación sin duda tendrán influencia en la lucha contra la pobreza, y son centrales en el diagnóstico, ya que desde una visión alternativa la misma no atacará adecuadamente el problema que se observa actualmente.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que todas las organizaciones de desarrollo asumen la necesidad de la participación de los beneficiarios, pero la misma puede ser solamente de fachada, y en su caso se trataría de cumplir con fórmulas, con rituales de consulta para acabar con el libreto prediseñado; en esta perspectiva tenemos mucha fachada democrática pero vacía de contenido, que en realidad se aleja de la participación efectiva en el diseño de políticas sociales.

Esta discusión es pertinente teniendo en cuenta que la lectura del clima de desconfianza hacia los partidos políticos y el Estado y el planteo de soluciones por parte de los organismos de cooperación al desarrollo están teniendo consecuencias insospechadas, no solo en el futuro de las democracias sino en su presente; en un primer análisis del problema se constata que en el contexto de partidos corruptos, controlados por políticos también corruptos, la delegación de poder trae aparejada abusos por falta de participación del ciudadano en la toma de decisiones, y en la formulación de soluciones se plantean por una parte reformas que permitan eficiencia del gasto y en la administración de los recursos públicos, y por otra se promueve la democracia, ya no en las grandes decisiones políticas y económicas en el escenario nacional, sino en la esfera del mercado y en microespacios referidos a la familia, las relaciones de género, y al plano local.

En la construcción neoliberal la importancia de la sociedad civil es decisiva, y ella está constituida por la red de relaciones de asociaciones voluntarias independientes del Estado y del mercado, que aprovechan valores tales como confianza mutua, solidaridad y reciprocidad --que se expresan básicamente en el plano local-- y que facilitan los intercambios de mercado y en esa medida son apreciados.

En el nuevo discurso se asume que la democracia participativa, que se corporiza en el plano local y en proyectos y microproyectos de desarrollo, permite la incorporación de más actores que se mueven en nuevos escenarios, y en esa medida intensifica la democracia; diversos son los riesgos de esta concepción de la democracia que se presenta como muy atractiva, así en el caso peruano esa intensificación de la participación y de las decisiones en el plano local --en el

marco de las rondas campesinas--, desbordando las instituciones nacionales que monopolizan la coerción y la administración de justicia, se proyecta en desbordes locales, tales como el linchamiento popular de delincuentes.

Estas organizaciones tienen dificultades para controlar los problemas que se derivan de la naturaleza conflictiva de la sociedad rural (*Degregori y Ponce, 2001*).

En esa visión neoliberal de la democracia, la participación de individuos desplaza a la participación de colectivos que pudieran fungir de interlocutores sociales de las políticas públicas.

En esa lógica, la agenda de los estados y de los partidos políticos pasa a ser definida por una burocracia empresarial y por el staff de los organismos de cooperación al desarrollo que defienden el libre mercado sin límites²⁶, y a través de acuerdos de comercio permiten el “tratamiento nacional” de las grandes corporaciones que pueden demandar en terceros países, aunque ellas no pueden ser demandadas en los países centrales²⁷; los acuerdos de comercio en cuestión permiten atacar las regulaciones gubernamentales relativas a la salud, medio ambiente o derechos laborales, en la medida que las mismas equivalen a medidas de expropiación.

La inspiración y obsesión por el mercado y por la empresa privada lleva a la propuesta neoliberal a extender el principio de la competencia a gobiernos locales, lo mismo que el principio del beneficio, conforme al cual la participación ciudadana se equipara a la soberanía del consumidor que escoge la compra de bienes públicos y privados según sus preferencias; la participación parcial y fragmentada que se propone permite la intervención de organizaciones sociales y del sector privado en el monitoreo de acciones de desarrollo y en la presentación de proyectos en convocatorias competitivas.

La participación de organizaciones limitada a cuestiones de acceso a bienes o servicios o a emprendimientos de generación de ingresos ligados a la lógica del mercado, inevitablemente desmantela el estado de bienestar, limita el campo y el poder de la democracia y agudiza la fragmentación social; el proceso que liberaliza el capital vacía la democracia, que claudica ante procesos de globalización, el mercado y los gobiernos locales, en tanto las formas de participación inducidas son ajenas a las formas de organización y representación ligadas a las decisiones sobre cuestiones centrales en escenarios nacionales, tales como los procesos de concentración de riquezas y oportunidades políticas en muy pocos, y fundamentalmente las relativas a la construcción de alternativas a las

²⁶ El papel más saliente de estas instituciones pasa a ser el levantamiento de restricciones a la libre circulación del capital en la periferia y de proteccionismo creciente en los países desarrollados con un régimen de patentes que garantizan descomunales ganancias para las grandes corporaciones.

²⁷ Acerca del poder creciente de las grandes corporaciones véase Chomsky, N. “El 11 de Setiembre y sus consecuencias”, en *Observatorio Social de América Latina*. N° 6. CLACSO. 2002.

propuestas hegemónicas a nivel de los estados.

En el nuevo orden mundial las decisiones socioeconómicas más importantes tienden a ser tomadas por las grandes corporaciones que ejercen su capacidad de veto a las decisiones de los gobiernos si estas no les resultan favorables, ya sea atacando las monedas nacionales, retirando su capital y/o impidiendo la llegada de nuevas partidas.
